Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2732**

15. Wahlperiode 23. 03. 2004

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jörg van Essen, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/2613 –

Rechtsgrundlagen für die Anordnung der Untersuchungshaft für Jugendliche auf den Prüfstand

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Anordnung der Untersuchungshaft ist grundsätzlich nach § 72 Jugendgerichtsgesetz (JGG) i. V. m. §§ 112 ff. Strafprozessordnung (StPO) auch gegen Jugendliche unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.

Nach den Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit von 1985 („Beijing-Regeln“) soll die Jugendgerichtsbarkeit das Wohl der Jugendlichen in den Vordergrund stellen, gleichzeitig aber auch gewährleisten, dass die Reaktionen gegen jugendliche Täter im Hinblick auf die Umstände des Täters wie auch der Tat stets verhältnismäßig sind. Daraus ergibt sich auch der Leitgedanke, dass der Freiheitsentzug nur wegen schwerer Gewaltverbrechen gegen Personen oder mehrfach wiederholter anderer schwerer Straftaten zulässig sein soll.

Hinsichtlich einer Verhängung von Untersuchungshaft für Jugendliche ist das Problembewusstsein stark gewachsen. Der Vollzug von Untersuchungshaft bei Jugendlichen kann in besonderem Maße zu psychischen Beeinträchtigungen und negativen Auswirkungen im Sozial-, Ausbildungs- und Arbeitsbereich führen.

In den meisten Fällen wird der Haftgrund der Fluchtgefahr für die Anordnung der Untersuchungshaft genutzt; in der Praxis deutet sich an, dass dieser Haftgrund zweckentfremdet wird, um die Untersuchungshaft zu erzieherischen Zwecken zu nutzen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die gravierenden Belastungen und die schädlichen Nebenwirkungen, die der Vollzug von Untersuchungshaft gerade für junge Menschen und ihre weitere Entwicklung mit sich bringt, sind seit langem bekannt. Die Bundesregierung folgt deshalb nach wie vor der ausdrücklich erklärten Zielsetzung des 1. JGG-Änderungsgesetzes von 1990, die Untersuchungshaft bei Jugendlichen nur als

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 19. März 2004 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

äußerstes Mittel einzusetzen und soweit möglich geeignete Alternativen zu schaffen und zu nutzen. Berichte über angebliche Tendenzen in der Rechtspraxis, die dieser gesetzlichen Intention zuwiderlaufen, werden von ihr aufmerksam wahrgenommen. Potenziellen Handlungsbedarf sieht sie aber weniger hinsichtlich des rechtlichen Rahmens als vielmehr im Hinblick auf die Beachtung der kriminologischen Erkenntnisse und der darauf beruhenden gesetzlichen Zielsetzung in der Praxis.

1. Ist der Bundesregierung bekannt, wie viele Jugendliche sich in Deutschland seit dem Jahr 2000 in der Untersuchungshaft befinden bzw. befanden?
   a) Wenn ja, ist der Bundesregierung bekannt, für welche Zeiträume sich diese Jugendlichen in der Untersuchungshaft befunden haben?
   b) Wenn ja, ist der Bundesregierung bekannt, welcher Haftgrund jeweils vorgelegen hat und welcher Straftaten sich diese Jugendlichen jeweils verdächtig gemacht haben?
   c) Wenn ja, ist der Bundesregierung bekannt, in welchen Bundesländern und Haftanstalten diese Jugendlichen jeweils untergebracht wurden?

Die Bundesregierung verfügt über Statistiken zur Anzahl der Zugänge von Gefangenen eines bestimmten Alters innerhalb eines Jahres. Da hierbei nicht nur Erstaufnahmen in den Vollzug erfasst werden, sondern jede Aufnahme in eine Justizvollzugsanstalt, kann es zu Mehrfachzählungen – z. B. bei Verlegungen in andere Anstalten etc. – kommen. In den Jahren 2000 bis 2002 waren in der Untersuchungshaft folgende Zugänge zu verzeichnen:

	14- bis 17-Jährige	18- bis 20-Jährige
2000	6 130	16 012
2001	5 859	14 721
2002	5 473	14 020

Neuere Statistiken sowie eine Aufgliederung nach Haftdauer, Haftgrund, Art der Inhaftierung, zugrunde liegender Straftat und Unterbringungsort liegen nicht vor.

2. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die bisherige Rechtsgrundlage für die Anordnung der Untersuchungshaft für Jugendliche verfassungsgemäß ist?

Die geltenden Vorschriften des § 72 JGG gemeinsam mit § 2 JGG in Verbindung mit §§ 112 ff. StPO stellen nach Ansicht der Bundesregierung eine verfassungsgemäße Rechtsgrundlage für die Anordnung der Untersuchungshaft auch gegenüber Jugendlichen dar.

3. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass zur Anordnung und Regelung der Untersuchungshaft für Jugendliche ein eigenes Gesetz notwendig ist, um für die Jugendlichen eigene Regelungen ohne Heranziehung der Vorschriften der StPO zu haben?

Die Grundvoraussetzungen für die Anordnung von Untersuchungshaft wie das Vorliegen eines dringenden Tatverdachts und eines Haftgrunds sind in den §§ 112 ff. StPO geregelt. Sie müssen auch gegenüber Jugendlichen stets beachtet werden und finden über § 2 JGG im Jugendstrafverfahren Anwendung. Dies gilt ebenso für die weiteren Regelungen in diesem Zusammenhang, etwa zur Bekanntgabe des Haftbefehls, zur Benachrichtigung von Angehörigen oder zur Haftprüfung, soweit sich aus dem Jugendgerichtsgesetz nichts anderes ergibt.

Die besonderen Bestimmungen für Jugendliche, in denen die Zulässigkeit der Haftanordnung ihnen gegenüber weiter beschränkt wird und spezifische Begleitregelungen getroffen werden, konzentrieren sich im Wesentlichen auf die §§ 72, 72a JGG. Würden diese Vorschriften, die den Ultima-Ratio-Charakter und die Subsidiarität der Untersuchungshaftanordnung gegenüber Jugendlichen unterstreichen, in ein Regelungsgefüge eingebunden, das auch noch wesentliche Teile der allgemeinen Bestimmungen der §§ 112 ff. StPO wiederholte, wären ihre besondere Bedeutung und Wichtigkeit weitaus weniger sichtbar. Schon deshalb erscheint eine Zusammenstellung aller einschlägigen Vorschriften im JGG oder in einem eigenen Gesetz nicht sinnvoll.

4. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Rechtsgrundlage für die Anordnung der Untersuchungshaft für Jugendliche gemäß § 72 JGG sowie die geltende Rechtspraxis dem im Jugendstrafrecht verankerten Erziehungsgedanken in angemessener Weise Rechnung trägt?

Untersuchungshaft als verfahrenssichernde Zwangsmaßnahme darf nach den geltenden Bestimmungen des JGG und der StPO nicht aufgrund erzieherischer Erwägungen verhängt werden. Dem stünden schon verfassungsrechtliche Hindernisse, insbesondere die Unschuldsvermutung und das Primat des elterlichen Erziehungsrechts nach Artikel 6 Abs. 2 GG, entgegen. Der Erziehungsgrundsatz, der im Jugendstrafrecht mit dem Ziel verknüpft ist, künftiger Straffälligkeit entgegenzuwirken, verlangt aber, schädliche Nebenfolgen freiheitsentziehender Maßnahmen weitestmöglich zu vermeiden und eher fördernden und helfenden Maßnahmen den Vorrang vor repressiven Maßnahmen zu geben, wenn sie im Hinblick auf den verfolgten Zweck genügen (Ultima-Ratio- und Subsidiaritätsprinzip). Diese Gesichtspunkte bringt gerade § 72 JGG angemessen zur Geltung. Gesicherte empirische Belege dafür, dass in der Rechtspraxis die Bestimmungen des § 72 JGG nicht ausreichend beachtet würden, liegen nicht vor. Wenn die Möglichkeiten, die § 72 JGG bietet, mitunter nicht ausgeschöpft werden, dürfte dies vielfach daran liegen, dass vor Ort keine geeigneten Alternativen zur Untersuchungshaft zur Verfügung stehen. Das tatsächliche Angebot etwa von entsprechenden Jugendhilfeleistungen kann aber durch eine bundesgesetzliche Regelung im JGG nicht bestimmt werden.

5. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Nichtanrechnungsmöglichkeit der Untersuchungshaft gemäß § 52a Abs. 1 Satz 2 JGG hinsichtlich der Nichtanrechnung aus erzieherischen Gründen im Hinblick auf Wertungsunterschiede mit § 51 Abs. 1 Strafgesetzbuch (StGB) gestrichen werden sollte?

Die Bundesregierung prüft die Möglichkeit der Nichtanrechnung von Untersuchungshaft aus erzieherischen Gründen zu streichen. Der im Vergleich zu § 51 StGB bestehende Unterschied erklärt sich jedoch daraus, dass vom JGG ein besonderer Täterkreis betroffen ist, bei dem die Berücksichtigung „erzieherischer Gründe“ durchaus ihre Berechtigung haben kann. Eine Streichung ist wegen dieses Unterschieds allerdings derzeit nicht geboten.

6. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Alternativen zur Untersuchungshaft für Jugendliche ausgeweitet und gesetzlich im Subsidiaritätsgrundsatz des § 72 Abs. 1 JGG verankert und die Anordnungsmöglichkeiten von der Untersuchungshaft für Jugendliche dadurch begrenzt werden sollten?

Die Bundesregierung würde eine Ausweitung von Alternativen zur Untersuchungshaft, wie sie auch der Zielsetzung des 1. JGG-Änderungsgesetzes von

1990 entspräche, begrüßen. Berichte aus der Praxis deuten allerdings darauf hin, dass es heute auch aus finanziellen Gründen vielerorts eher um die Bewahrung des bestehenden Angebots von Alternativen geht. Die Regelung des § 72 Abs. 1 JGG, die den Vorrang geeigneter Alternativen generell festlegt, ohne einen bestimmten Katalog vorzusehen, ist flexibel und offen auch für neu entwickelte Ersatzmaßnahmen. Eine ausdrückliche Benennung einzelner Alternativen über die bereits im Gesetz angeführte Unterbringung in einem Heim der Jugendhilfe hinaus erscheint derzeit nicht angezeigt. Das Gesetz verdeutlicht hinreichend, dass die Subsidiarität der Untersuchungshaft auch gegenüber anderen geeigneten Maßnahmen gilt.

7. Sieht die Bundesregierung gesetzgeberischen Handlungsbedarf dahin gehend, die Verhängung einer Untersuchungshaft für Jugendliche nach generalpräventiven Erwägungen auszuschließen?

Untersuchungshaft darf bereits nach geltendem Recht nicht als Mittel der Abschreckung oder aus anderen generalpräventiven Gründen verhängt werden, sondern nur, wenn ein Haftgrund nach §§ 112, 112a StPO vorliegt. Im Jugendstrafrecht, das spezialpräventiv auf die Vermeidung künftiger Straffälligkeit der betroffenen Jugendlichen ausgerichtet ist, ist darüber hinaus nach ganz herrschender Auffassung die Verfolgung generalpräventiver Zwecke generell unzulässig. Dem entsprechend blieb auch eine Entscheidung des Hanseatischen Oberlandesgerichts aus dem Jahre 1994 (StV 1994, 590), die bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Untersuchungshaft in einem Jugendstrafverfahren anknüpfend an die „Bedeutung der Sache“ (§ 112 Abs. 1 Satz 2 StPO) generalpräventive Erwägungen heranzog, nicht nur vereinzelt, sondern erfuhr auch in der Literatur durchweg Ablehnung. Eine gesetzliche Klarstellung im Sinne der Frage erscheint daher nicht erforderlich.

8. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag, die Anordnung der Untersuchungshaft für Jugendliche an einen bestimmten Katalog von Straftaten zu knüpfen?

Eine entsprechende Beschränkung der Zulässigkeit von Untersuchungshaft wäre den Besonderheiten des Jugendstrafrechts nicht angemessen. Wegen dessen spezialpräventiver Ausrichtung und Täterorientierung ist hier die Verhältnismäßigkeit einer Untersuchungshaft weniger an dem abstrakten Tatunrecht zu messen, das durch einen Straftatenkatalog indiziert würde, als vielmehr an der konkreten Straferwartung. Diese ist bereits nach § 2 JGG in Verbindung mit § 112 Abs. 1 Satz 2 StPO zu berücksichtigen.

9. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf in Bezug auf § 72 Abs. 5 JGG, um dem Beschleunigungsgebot künftig in der Praxis verstärkt Rechnung zu tragen?

Gerade die Untersuchungshaft kann bei jungen Menschen besonders gravierende Belastungen und schädliche Nebenfolgen mit sich bringen. Deshalb ist nicht nur ihre Anordnung, sondern auch ihre Dauer auf das unumgängliche Maß zu begrenzen. Aus diesem Grund verlangt § 72 Abs. 5 JGG, dass auch das eigentliche Strafverfahren mit besonderer Beschleunigung durchzuführen ist, wenn der Jugendliche sich in Untersuchungshaft befindet. Es erscheint nicht angezeigt, die praktischen Gestaltungsspielräume gesetzlich etwa durch konkrete Verfahrensvorgaben einzuschränken. Vielfach bestimmen regionale Besonderheiten und Strukturen die Frage, wie eine optimale Beschleunigung zu erreichen ist. In den Ländern gibt es eine Reihe erfolgversprechender Projekte

etwa zur besseren Vernetzung der Verfahrensbeteiligten oder sonstigen Handlungsträger und zur besseren Koordinierung von Verfahrensabläufen mit genereller Prioritätensetzung im Rahmen der Geschäftserledigung. Im Vordergrund stehen mithin justizorganisatorische und andere praktische Maßnahmen.

10. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Vorschrift des § 72 JGG sowie die Haftentscheidungshilfe nach § 72a JGG ausdrücklich auch auf Heranwachsende Anwendung finden sollte?

Eine unmodifizierte Anwendung des Grundsatzes der Haftvermeidung auch gegenüber Heranwachsenden, jedenfalls des § 72 JGG, dürfte nicht in Betracht kommen, da z. B. vorläufige Anordnungen über die Erziehung gegenüber Heranwachsenden nicht ebenso wie bei Jugendlichen erfolgen können. Dabei ist auch das Zusammenspiel mit dem Leistungsangebot der Jugendhilfe für junge Volljährige (§ 41 Achtes Buch Sozialgesetzbuch) zu sehen.

11. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass § 93 Abs. 1 JGG sowie § 119 Abs. 1 StPO eine ausreichende gesetzliche Grundlage dafür bieten, dass das Prinzip der Trennung beim Untersuchungshaft-Vollzug auch in praktischer Hinsicht garantiert wird und eine regelmäßige Anwendung findet?

§ 93 Abs. 1 JGG und § 119 Abs. 1 StPO beinhalten zwar ein Trennungsgebot von Untersuchungsgefangenen und Strafgefangenen, hiervon sind jedoch Ausnahmen zulässig. Darauf, wie die Vorschriften umgesetzt werden, hat die Bundesregierung keinen Einfluss, da die Durchführung des Untersuchungshaftvollzuges eine Angelegenheit der Länder ist.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Verfassungsmäßigkeit der Nr. 80 Abs. 2 Untersuchungshaftvollzugsordnung/UVollzO (Arbeitspflichtregelung)?

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Kammerentscheidung am 13. Oktober 1972 ausgeführt, dass die Arbeitspflicht jugendlicher Untersuchungsgefangener als solche verfassungsgemäß sei und hierdurch Artikel 2 Abs. 1, 2 und Artikel 12 Abs. 3 GG nicht verletzt würden. Zur Begründung hat es ausgeführt, dass der Vollzug der Untersuchungshaft erzieherisch ausgestaltet werden solle (§ 93 Abs. 2 JGG) und den zuständigen Gerichten die Entscheidung darüber obliege, was hierfür im einzelnen Fall erforderlich sei.

13. Sind der Bundesregierung wissenschaftliche Untersuchungen über die Untersuchungshaft für Jugendliche bekannt?

    Wenn ja, zu welchen Ergebnissen kommen diese Untersuchungen?

a) Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) hat die Kriminologische Zentralstelle im Oktober 1992 beauftragt, die Anordnung der Untersuchungshaft bei Jugendlichen und Heranwachsenden auf der Basis von Daten der Strafverfolgungsstatistik zu untersuchen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden in der vom BMJ herausgegebenen Broschüre „Entwicklung der Untersuchungshaft bei Jugendlichen und Heranwachsenden vor und nach der Wiedervereinigung“ veröffentlicht. Die Untersuchung kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass die Zunahme der Anzahl der Jugendlichen und Heranwachsenden mit Untersuchungshaft in den Jahren 1989 bis 1991 vor allem auf eine Zunahme bei solchen Ausländern dieser Altersgruppen zurückzuführen ist, die nicht aus der EU – oder den „Gastarbeiterländern“ stammen. Diese

Entwicklung stand in engem Zusammenhang mit der Öffnung der Grenzen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten. Die Ergebnisse lassen sich allenfalls bedingt auf die heutige Situation übertragen.

b) Bekannt ist weiterhin eine Arbeit von Manfred Heßler aus dem Jahre 2001 zum Thema „Vermeidung von Untersuchungshaft bei Jugendlichen“. Im Schwerpunkt analysiert diese Untersuchung anhand der rechtssystematischen Stellung der einstweiligen Unterbringung in einem geeigneten Heim der Jugendhilfe gemäß §§ 71, 72 JGG den Strukturkonflikt dieser Maßnahme zwischen Erziehung und Verfahrenssicherung, zwischen strafrechtlichen, strafprozessualen und jugendhilferechtlichen Ansprüchen und Zwecksetzungen. Die Konsequenzen, die aus den Entwicklungen im Jugendhilferecht im Allgemeinen und bei der Heimerziehung im Besonderen zu ziehen sind, werden im Hinblick auf das Verfahren und die Durchführung der einstweiligen Heimunterbringung gemäß §§ 71, 72 JGG erörtert. Ergebnis der Arbeit ist u. a., dass zur Vermeidung von Untersuchungshaft ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft aller am Verfahren beteiligten Akteure (Justiz und Jugendhilfe) sowie eine Akzeptanz der jeweiligen Zuständigkeiten erforderlich sei. Die einstweilige Unterbringung in einem geeigneten (vorzugswürdig offenen) Heim sei stets vor Erlass eines Haftbefehls zu prüfen. Die Jugendhilfe müsse ihre fachlichen Aspekte („Bewahrung vor weiterer Entwicklungsgefährdung“) als Jugendhilfe zur Geltung bringen.

c) 1998 erschien die Dissertation von Adelheid Zender mit dem Titel „Untersuchungshaft an weiblichen und männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden – Eine vergleichende Darstellung auf empirischer Grundlage“. Die Dissertation hat u. a. zum Ziel, festzustellen, ob und ggf. inwieweit die Praxis der Strafverfolgung im Bereich von U-Haftanordnung und -aufrechterhaltung Unterschiede hinsichtlich Frauen und Männern aufweist. Diese Frage im Ergebnis bejahend, werden Gründe hierfür gesucht. Die Untersuchung konzentriert sich hierbei auf Jugendliche und Heranwachsende. In dieser Gruppe der U-Haftgefangenen befindet sich angeblich ein verhältnismäßig hoher Anteil an Mädchen. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die gefundenen Unterschiede bei der Anordnung und Aufrechterhaltung der Untersuchungshaft u. a. mit einem unterschiedlichen sozialen Hintergrund und einem unterschiedlichen Einsatz der Verteidiger in Zusammenhang stehen könnten. Die gefundenen statistischen Zusammenhänge können jedoch nicht ohne weiteres als kausal interpretiert werden in dem Sinne, dass sie tatsächliche Gründe für die unterschiedliche Anordnung und Aufrechterhaltung der Untersuchungshaft darstellen.

d) Bekannt ist schließlich eine Dissertation von Ilka Staudinger mit dem Titel „Untersuchungshaft bei jungen Ausländern“. Im Rahmen dieser Dissertation werden die Anordnung und der Vollzug der Untersuchungshaft bei jungen Ausländern einer eingehenden Analyse unterzogen. Einbezogen werden einzelne eigene empirische Untersuchungsschritte. Das Hauptaugenmerk wird bei der Bearbeitung auf die Vielfalt der zur Diskussion stehenden Probleme gerichtet. Eigene Lösungsansätze, wie z. B. die Einrichtung eines Vollzugsbeauftragten bzw. Ombudsmannes für Haftfragen, werden zur Diskussion gestellt.

Daneben gibt es weitere Studien zur Untersuchungshaft allgemein oder zu besonderen Aspekten, die auch Fragen der Untersuchungshaft von Jugendlichen berühren. Eine Darstellung im Einzelnen kann hier schon aus Platz- und Zeitgründen nicht erfolgen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333